

Les Cahiers de droit

Quelques propositions

Gérald-A. Beaudoin



Volume 26, numéro 1, 1985

La réforme des institutions fédérales canadiennes

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042653ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042653ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Beaudoin, G.-A. (1985). Quelques propositions. *Les Cahiers de droit*, 26(1), 143–160. <https://doi.org/10.7202/042653ar>

Résumé de l'article

The rules of procedure in the House, the powers of the Speaker, the vote of non-confidence, the proportionnai representation vote as well as the future of parliamentary government, are some of the questions the author deals with when expounding upon the reform of the House of Commons.

More powers should be given to the Speaker, and there should be a system where sessions and votes are held on a more regular basis, even if the principle of responsible government is maintained. The proportionnai representation vote is not for the immediate future and the author wonders whether a presidential system as in France would be appropriate for Canada.

La réforme de la Chambre des communes

Quelques propositions

Gérald-A. BEAUDOIN *

The rules of procedure in the House, the powers of the Speaker, the vote of non-confidence, the proportionnal representation vote as well as the future of parliamentary government, are some of the questions the author deals with when expounding upon the reform of the House of Commons.

More powers should be given to the Speaker, and there should be a system where sessions and votes are held on a more regular basis, even if the principle of responsible government is maintained. The proportionnal representation vote is not for the immediate future and the author wonders whether a presidential system as in France would be appropriate for Canada.

	Pages
1. Un règlement de procédure plus adapté	144
2. Un « orateur » ayant des pouvoirs mieux décrits.....	147
3. Les privilèges individuels et collectifs.....	148
4. Un vote de confiance réglementé.....	149
5. La question de la proportionnelle.....	150
6. Un droit électoral plus moderne.....	151
7. La Chambre des communes et la démocratie directe	152
8. Vers un système hybride?	153
9. Le parlementarisme a-t-il un avenir?	154
10. La réforme de la Chambre des communes ne peut se faire en vase clos.....	156

* Professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

Si nos chambres législatives entendent pleinement jouer leur rôle en cette fin de siècle et prendre avec succès le virage du XXI^e siècle, elles devront se transformer, spécialement sur les questions suivantes.

1. Un règlement de procédure plus adapté

Il faudra continuer à parfaire le *Règlement de la Chambre*¹ qui est la constitution interne de la Chambre, la *Lex Parliamenti* que les tribunaux eux-mêmes considèrent comme intouchable et hors de leur portée². Déjà des améliorations notables se sont fait sentir à la suite de l'excellent rapport du 5 novembre 1982 du Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure. Ainsi, par exemple, la Chambre des communes ne siège plus le soir et les sessions seront dorénavant à dates fixes : sessions d'automne, d'hiver et de printemps. Ce changement de fond au calendrier parlementaire s'imposait. Il est le bienvenu. Les séances interminables n'ajoutent rien à notre système. Ces réformes ont été proposées à titre expérimental. Elles portent des fruits.

La présence des ministres en Chambre à tour de rôle, par rotation, doit être maintenue. Elle s'est avérée utile. La période quotidienne des questions ou interpellations fait partie intégrante de notre système : il faut la conserver. Le Conseil des ministres est ainsi plus près du pouvoir législatif ce qui constitue un avantage de notre système sur le régime américain. On a été bien inspiré d'autre part de mettre des limites plus rigoureuses à la longueur des exposés des députés³. Même si la Chambre est une soupape nécessaire, il faut savoir mettre fin aux débats.

Comme l'a souligné, à bon droit, le Comité spécial de la Chambre dans son rapport du 5 novembre 1982, la réforme de la procédure parlementaire

1. Ce règlement est modifié de façon périodique. Cependant ces dernières années, on a vu à faire des réformes plus en profondeur. Avec raison d'ailleurs ! Le 5 novembre 1982 le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'examiner le Règlement et la procédure déposait son premier rapport. Le 29 novembre la Chambre adoptait les recommandations contenues dans le rapport. Voir *Le gouvernement parlementaire*, volume 3, numéro 4, automne 1982, p. 16 à 18. Voir aussi *Le Règlement et la Procédure*, Chambre des communes, fascicule 7, délibérations du Comité spécial.

2. Voir *inter alia* les arrêts *The King v. Irwin*, [1926] R.C.É 127 ; *Commissioners for Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531 ; *Richards v. McBride*, (1881-82) 8 Q.B.D. 119 ; *Bélanger v. Commission de révision du comté de Sauvé*, [1973] C.S. 814 ; *British Railways Board v. Pickin*, [1974] 1 All E.R. 609.

3. Les discours sont limités à vingt minutes. Dix minutes sont réservées à la fin de chaque discours pour poser des questions au député qui vient de parler et pour faire des observations sur son exposé.

devrait avoir désormais un caractère permanent. Il est heureux que l'on ait proposé un mécanisme de réforme permanente.

Le Parlement doit continuer à légiférer, à délibérer, à contrôler l'administration publique du Gouvernement et, au besoin, à censurer ce dernier, comme le veut notre système de gouvernement responsable. Il se doit de bien remplir son rôle d'institution représentative de tous les citoyens.

Le Parlement, bien sûr, n'est pas le seul endroit où s'exprime le peuple même s'il en demeure le lieu privilégié. Il n'est pas la seule tribune publique. La presse écrite et parlée est entrée dans tous les foyers et joue un rôle considérable. Ce n'est pas à tort qu'on la considère comme le quatrième pouvoir au moins depuis Edmund Burke⁴. Avec l'inscription d'une charte des droits dans la Constitution, le troisième pouvoir de l'État, le judiciaire, obtient des compétences accrues. Certains se demandent même s'il n'éclipsera pas le législatif voire même l'exécutif⁵. Il faudra réaliser un nouvel équilibre entre ces pouvoirs comme les Américains ont su le faire après les écrits de Montesquieu en inscrivant le principe des « poids et contre-poids » dans leur constitution⁶.

Les caméras de télévision ont fait leur entrée au Parlement. Il faut les y maintenir. La cote d'écoute demeure bonne. Les contribuables voient leurs représentants à l'œuvre. Cette innovation est des plus heureuses. Vraiment, nous ne voyons que des avantages à ce mode de diffusion des débats.

Les comités parlementaires sont beaucoup mieux structurés. On embauche au Parlement des chercheurs et des stagiaires. Voilà une bonne initiative !

Les comités mixtes du Sénat et de la Chambre des communes ont accompli un bon travail. Il ne faut pas hésiter au besoin à créer d'autres comités mixtes *ad hoc*.

L'enregistrement du vote par appel nominal, bien qu'ancré dans nos mœurs devrait être remplacé, à notre avis, par un système voulant que les

4. G. BEAUDOIN, « Comparaisons entre le régime présidentiel américain et le système parlementaire canadien », (1974) 5 *R. G. D.* 238, p. 251.

5. Nous sommes partisans d'une charte constitutionnelle des droits et libertés, comme nous nous en expliquons dans le cinquième chapitre de notre ouvrage : *Le partage des pouvoirs*, 3^e édition, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1983. L'équilibre entre les trois pouvoirs finira par s'établir.

6. Voir A. M. SCHLESINGER, *La présidence impériale*, Paris, P.U.F., 1976. Les Américains furent les premiers à mettre en œuvre dans une constitution la séparation des pouvoirs. À la page 466 : « [...] La forme américaine de gouvernement fut légitimée par la conception erronée qu'un Français (Montesquieu) avait du système politique anglais. »

voix soient désormais comptées au moyen d'un dispositif électronique. Ce moyen reflète plus notre époque.

On doit écourter les débats sur la procédure et les points d'ordre. Quoique nécessaires, ils ne devraient pas s'éterniser.

Le Québec, ces dernières années, a vu à rendre sa procédure parlementaire plus en accord avec les temps nouveaux. Le Parlement central aurait intérêt, comme on l'a souligné à ce colloque, à s'inspirer à l'occasion de ce qui se fait à l'Assemblée nationale. Il faut savoir rompre avec le passé lorsqu'une procédure donnée a perdu sa raison d'être.

Il faut se pencher sur le calendrier législatif. Toutes les lois n'ont pas la même importance. Certaines prêtent à controverse, d'autres pas. La législation par projets de loi « omnibus » peut parfois soulever des problèmes tout comme les « lois cadres ». Il faut s'interroger sur l'ampleur qu'a revêtue le pouvoir réglementaire. On est porté à en abuser.

Les parlements avaient jadis tout leur temps. Cette période est partie, sans retour. Il n'est pas dit qu'il faille juger de la valeur de la législation à l'épaisseur des recueils annuels de lois. Il est très difficile de légiférer de façon succincte. (Je me réjouis qu'un programme de rédaction des lois existe dans une de nos facultés de droit, soit dit en passant.) Non seulement les lois fédérales doivent-elles être mieux rédigées, mais il faut encore, dorénavant, les conceptualiser dans les deux langues officielles du pays ; constitutionnellement les deux versions ont valeur égale ainsi que le déclare l'article 16(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷. En pratique jusqu'ici, la version française n'était qu'une traduction de la version anglaise. Certes, cette traduction s'est considérablement améliorée depuis 1867 ; mais ceci ne suffit pas. Le moment est venu de mettre sur pied des équipes françaises et anglaises de rédaction des lois. Il faut encourager les tentatives en ce sens faites jusqu'ici. Il faut créer de toutes pièces un système.

Aux termes de l'article 55 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, « [...] le ministre de la Justice du Canada est chargé de rédiger, dans les meilleurs délais, la version française des parties de la Constitution du Canada qui figurent à l'annexe [...] » Ces textes doivent être adoptés, par les autorités compétentes selon cet article 55. Dès leur adoption, ils ont force de loi, déclare l'article 56 de cette *Loi constitutionnelle de 1982*.

7. L'article 16(1) stipule :

Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada ; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

Le moment est venu d'institutionnaliser la rédaction des lois dans les deux langues officielles du Canada.

2. Un « orateur » ayant des pouvoirs mieux décrits

La personne qui préside la Chambre des communes et qu'on désigne sous le terme d'« orateur » doit obtenir plus de pouvoirs exprès. Gardien des privilèges collectifs de la Chambre et des privilèges individuels des députés, président des débats et responsable du décorum⁸, l'orateur doit voir son autorité renforcée par une législation appropriée. Ce dernier dispose déjà de pouvoirs exprès et de pouvoirs non écrits. Cependant, l'exercice ou la mise en œuvre de ces derniers pouvoirs peut s'avérer difficile parfois. Pourquoi ne pas alléger sa tâche, en lui donnant, par une loi, des pouvoirs précis, notamment en matière de vote. L'incident des cloches aux parlements fédéral et manitobain ne peut que jeter du discrédit sur notre système parlementaire. L'Opposition officielle dispose d'autres moyens pour faire une critique constructive de nos lois et de l'administration publique sans paralyser le système pour autant. La démocratie ne doit pas faire grève.

L'orateur dans notre système est désigné par le premier ministre et élu par la Chambre; cette élection est une formalité même si, à l'occasion, un député en profite au début d'une législature nouvelle pour préconiser un autre système. Conviendrait-il pour les députés d'élire un président au vote secret? La proposition mérite plus ample étude.

Faut-il songer à avoir un orateur (un président) permanent? La question revient à l'ordre du jour de temps à autre. La proposition a son mérite. Cependant nous croyons que nous devrions maintenir le système actuel. Bien sûr, nos annales parlementaires révèlent certaines crises à ce niveau, comme en témoigne le débat sur le pipeline de 1956-57, mais, tout compte fait, mieux vaut qu'à chaque législature, accède au fauteuil un député choisi parmi les autres qui saura maintenir l'ordre et l'impartialité au sein des débats.

Le Parlement fédéral et les législatures provinciales ont déjà légiféré sur le fonctionnement des chambres législatives. On ne peut tout laisser aux conventions, usages, pratiques et traditions. Il faut une législation minimale pour assurer le bon fonctionnement de la branche législative de l'État. Tout

8. *May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 17^e édition par Sir B. Cocks, Londres, Butterworths, 1964. A. BEAUCHESNE, *Précis de procédure parlementaire*, 4^e édition, Toronto, Carswell, 1964 (traduction de C. Michaud).

parlement doit savoir mettre à jour sa loi sur la législature ou sur le parlement ; sinon, il sera vite dépassé par les événements.

3. Les privilèges individuels et collectifs⁹

Pour pouvoir s'acquitter adéquatement de leur fonction, les députés jouissent de certains privilèges, de certaines immunités. La *Loi constitutionnelle de 1867* traite de ce sujet à l'article 18 et quelques dispositions législatives dans nos lois en dressent parfois les paramètres¹⁰. Les privilèges font partie du droit public¹¹.

Les privilèges sont individuels, c'est-à-dire propres à chaque député, ou, encore, collectifs.

Le président des débats, l'orateur, est le gardien des privilèges de la Chambre. Il les revendique, il en assure la défense et le maintien. La Chambre décide du droit de siéger (en autant qu'elle n'a pas délégué par législation ses pouvoirs aux tribunaux), elle exerce la discipline sur ses membres, elle adopte des règlements internes, elle peut au besoin s'ériger en tribunal, et, en ce sens, on dit qu'elle est le plus haut tribunal du pays, (« the highest court of the land »). Elle peut initier des enquêtes, entendre des témoins, citer pour mépris du Parlement, faire produire des documents, punir ; elle peut publier les débats, décider de siéger à huis-clos (ce qu'elle fait rarement), contrôler la présence des députés, censurer le langage parlementaire, référer à son comité des privilèges et élections pour étude et rapport

9. On lira ici avec profit un ouvrage de J. Maingot intitulé : *Parliamentary Privilege in Canada*, Toronto, Butterworths, 1982, et un article de M. Pelletier : "Privilege in the Canadian Parliament", (1973) 54 *The Parliamentarian* 143-152.

10. L'article 18 abrogé et réédité par l'*Acte du Parlement du Canada* (1875), 38-39 Victoria, c. 38 (R.U.) se lit comme suit :

Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des communes, et leurs membres, seront ceux qui auront été prescrits de temps à autre par une loi du Parlement du Canada, mais de manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges immunités et pouvoirs ne confère des privilèges, immunités et pouvoirs excédant ceux qui, lors de l'adoption de la loi en question, sont possédés et exercés par la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et par ses membres.

L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule :

Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Voir aussi la *Loi sur la Chambre des communes*, S.R.C. 1970, c. H-9, et la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, S.R.C. 1970, c. S-8.

11. Les tribunaux et les juges « doivent en prendre judiciairement connaissance » : *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, *supra*, note 10, a. 5.

toute question touchant aux privilèges. C'est le président qui, ici, mène le bal. Le règlement de la chambre, certaines lois, certains usages réglementent l'existence et l'exercice de ces privilèges.

Sur le plan des privilèges individuels, apparaît en premier lieu la liberté d'expression qui est consacrée par l'article 9 du *Bill of Rights* de 1688. Cette immunité, toutefois, ne s'exerce que dans l'enceinte de la Chambre comme en témoigne l'affaire *Ouellette*¹².

Les cours se sont prononcées plus d'une fois sur les privilèges. Il y aurait lieu de « codifier » davantage dans des lois sur la législature les privilèges tant collectifs qu'individuels. Tout en laissant la souplesse voulue en ce domaine où l'on ne peut tout prévoir dans une loi, il conviendrait de légiférer sur les privilèges. Les débats y gagneraient. La situation juridique serait plus claire également.

4. Un vote de confiance réglementé

L'exercice du vote de confiance est à repenser. Mise au point au cours de la première partie du XIX^e siècle, cette institution remarquable doit s'adapter aux temps nouveaux¹³. Les jeux parlementaires du XIX^e siècle se faisaient dans un contexte différent du nôtre : la législation était beaucoup moins considérable, le Conseil des ministres plus restreint, la législation déléguée quasi inexistante, les sessions plus courtes. C'était l'époque où le premier ministre était un « *primus inter pares* »¹⁴. Dans le contexte moderne, les votes de confiance devraient être mieux réglementés et se prendre à des périodes plus régulières. Tout en retenant, bien sûr, le principe du gouvernement responsable, il faut en arriver à un système où les sessions, les séances et les votes ne sont plus soumis aux caprices parlementaires d'une époque révolue. Le Royaume-Uni, lui-même, n'applique plus ce principe de la même façon qu'au milieu du XIX^e siècle.

12. *Re : Ouellet v. Atlantic Sugar Refineries Co. Ltd.*, (1977), 36 C.R.N.S. 296. Sur les relations entre le pouvoir judiciaire et la branche législative ; voir *Beauregard c. R.*, [1981] 2 C.F. 543 ; voir aussi *The Judges v. A.G. for Saskatchewan*, (1936-1937) 53 T.L.R. 464 (paiement des impôts par les juges).

13. Le principe du gouvernement responsable a vu le jour en 1847 au Canada central. Ce principe fait partie de nos conventions constitutionnelles. Voir *le Renvoi sur le rapatriement de la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 878. Si les ministres perdent la confiance de la Chambre « [...] ils doivent soit démissionner, soit demander à la Couronne de dissoudre la législature [...] » Schlesinger, *supra*, note 6, p. 456, fait remonter le principe du gouvernement responsable au Royaume-Uni à 1841.

14. William Pitt fut le premier à utiliser l'expression « Prime Minister », en 1783 : W.A. MATHE-SON, *The Prime Minister and the Cabinet*, Toronto, Methuen, 1976, p. 4.

Le Canada n'est pas à l'abri des gouvernements minoritaires. On oublie parfois qu'il en a connu plusieurs depuis vingt-cinq ans : 1957-58, 1962-63, 1963-65, 1965-68, 1972-74, 1979. Les élections générales ne sauraient être trop rapprochées et les crises parlementaires trop répétées¹⁵.

Il faut éviter les votes de défiance par accident ou par surprise. Le système du gouvernement responsable requiert que le Parlement soit dissout ou le gouvernement remplacé que dans les cas où le gouvernement a vraiment perdu la confiance de la Chambre. La crise parlementaire du 19 février 1968 a contribué, je crois, à faire avancer le droit parlementaire et le droit constitutionnel dans la bonne direction¹⁶.

Le vote libre gagnerait à être utilisé plus souvent, même s'il est à prévoir que son usage demeurera toujours sélectif.

5. La question de la proportionnelle

Le système de scrutin uninominal à un tour, malgré ses lacunes, demeure peut-être le moins mauvais¹⁷. La Charte des droits, avons-nous déjà écrit, n'impose pas la proportionnelle¹⁸, même si elle va nous forcer à éviter les disparités trop prononcées d'un comté à l'autre. Il est inacceptable que des écarts considérables persistent d'une circonscription à l'autre. Nous devons faire de grands efforts pour nous rapprocher de l'idéal américain sur ce plan : « one person, one vote ». À notre avis, la conjugaison des articles 3 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* met clairement sur les épaules du législateur fédéral et provincial le fardeau de réduire grandement les disparités de nos circonscriptions électorales. La jurisprudence américaine sur le sujet (*Baker v. Carr*¹⁹, *Gray v. Sanders*²⁰ et *Reynolds v. Sims*²¹) pourrait bien être matière d'importation au Canada.

15. Voir G.-A. BEAUDOIN, *Essais sur la Constitution*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1979, chapitre intitulé : « La crise parlementaire du 19 février 1968 et ses conséquences en droit constitutionnel », p. 107-129. Voir un article de J.-C. BONENFANT, « Quand un gouvernement est-il vraiment défait ? », *La Presse*, 12 janvier 1973. Il faut distinguer entre une défaite du gouvernement et la perte de confiance de la Chambre dans un gouvernement.

16. G.-A. BEAUDOIN, *supra*, note 15, p. 128-129.

17. Voir à ce sujet un article de J. Dru dans *Le Devoir* du 15 février 1984 intitulé : « Les sirènes de la proportionnelle durement éprouvées ». Il s'agit d'une recension d'un ouvrage portant le titre : *Les modes de scrutin de dix-huit pays libres de l'Europe occidentale*, Presses universitaires de France, Paris, 1983, 477 pages. Ce livre est le résultat d'un colloque international tenu à l'Université de Paris en 1977 regroupant une douzaine de spécialistes sur le sujet.

18. G.-A. BEAUDOIN, « Les droits démocratiques », (1983) 61 *R. du B. can.* 151, p. 173.

19. (1962) 369 U.S. 186, 7 L. Ed. 2d 663.

20. (1963) 372 U.S. 368, 9 L. Ed. 2d 821.

21. (1964) 377 U.S. 533, 12 L. Ed. 506.

Certains proposent si le Sénat doit demeurer ce qu'il est, qu'une proportionnelle mitigée s'installe à la Chambre des communes dans le sens proposé par la Commission Pépin-Robarts qui suggérerait l'addition de 60 députés élus à partir de listes²². Si les sénateurs, au contraire, étaient élus à la proportionnelle, les députés pourraient alors continuer à être élus selon le système actuel. Dans son rapport du mois de janvier 1984 le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat suggérerait que le Sénat soit élu au scrutin majoritaire à un tour pour un mandat non renouvelable de neuf ans; le nombre des sénateurs devant être porté à 144 pour tenir compte d'une meilleure représentation des provinces moins peuplées et des territoires. Le Comité n'a donc pas recommandé la proportionnelle intégrale ou mitigée au Sénat : « Il ne faut pas, dit-il, changer le système électoral seulement pour pallier les faiblesses et les erreurs des partis. »²³ Il ajoute : « Nous jugeons réellement avantageux que le système électoral en vigueur pour le Sénat repose sur les mêmes principes que celui des Communes, afin de ne pas dérouter les électeurs par la coexistence au fédéral de deux systèmes électoraux opposés. »²⁴

Nous doutons qu'un Sénat élu voit le jour dans les années qui viennent. Quant à la proportionnelle mitigée pour les Communes, recommandée par la Commission Pépin-Robarts, elle a également peu de chance d'être acceptée dans un avenir prévisible. Le 4 septembre 1984, le Parti progressiste conservateur est devenu un parti vraiment national, avec une forte représentation dans chacune des dix provinces. Pour un temps on songera moins à la proportionnelle mitigée.

Le soleil va-t-il se coucher sur la proportionnelle? S'est-il jamais levé vraiment? Ce n'est qu'au Québec, et encore, que cette question a quelques chances d'être débattue avec succès. On en parle actuellement. D'excellents politologues comme Vincent Lemieux y ont consacré des études approfondies²⁵.

6. Un droit électoral plus moderne

On aurait avantage à regrouper dans une grande loi électorale toutes nos lois disparates sur les élections; d'autant plus qu'avec l'avènement

22. COMMISSION DE L'UNITÉ CANADIENNE (Rapport Pépin-Robarts), *Se retrouver*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, janvier 1979, recommandations nos 68 et 69.

23. Rapport du Comité spécial mixte sur la réforme du Sénat, p. 27. Soit dit en passant la décision de la Cour suprême dans le *Renvoi sur la Chambre Haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 n'a pas favorisé la réforme du Sénat.

24. *Id.*, p. 27.

25. Voir G.-A. BEAUDOIN, *supra*, note 18, p. 172.

depuis le 17 avril 1982 de la *Charte canadienne des droits et libertés* il nous incombe de modifier en profondeur nos lois électorales. C'est ainsi, à notre avis, qu'il est devenu nécessaire à cause de l'article 3 de cette Charte d'octroyer le droit de vote, *inter alia*, aux juges, aux prisonniers, et de multiplier les différentes formes que doit prendre le vote afin de répondre au critère d'universalité désormais consacré dans la loi fondamentale du pays. Nous avons déjà eu l'occasion dans nos écrits sur les droits démocratiques précités, d'analyser les raisons qui nous amènent à conclure en ce sens. Il nous apparaît évident que plusieurs dispositions de notre Charte constitutionnelle nous obligent à écarter plusieurs dispositions législatives pour les remplacer par d'autres qui seront respectueuses de cette Charte.

7. La Chambre des communes et la démocratie directe

Les Canadiens sont rompus au système parlementaire qui est le leur depuis deux siècles. Notre Constitution est silencieuse sur la démocratie directe, sur le référendum, le plébiscite, l'initiative, le veto populaire. Nous connaissons le gouvernement représentatif et le gouvernement responsable à la Chambre des élus du peuple.

Si la Constitution n'autorise pas expressément le référendum et le plébiscite, elle ne les défend pas non plus. Nous avons eu un plébiscite fédéral le 27 avril 1942 et un référendum au Québec, le 20 mai 1980, qui furent tous deux très célèbres. Le premier portait sur la mobilisation au cours du second conflit mondial, et le second sur la souveraineté-association pour le Québec.

Si la Constitution est silencieuse sur le référendum il n'en est pas ainsi de la jurisprudence. Dans le *Renvoi sur le référendum*²⁶ le Comité judiciaire du Conseil privé a établi le principe que notre Constitution de 1867 ne permet pas au peuple de se substituer à la législature. Une législature provinciale ne peut par une loi donner aux électeurs les pouvoirs du lieutenant-gouverneur qui accorde la sanction royale aux projets de loi. Une loi manitobaine dans cette affaire fut invalidée au motif qu'elle forçait le représentant de la Couronne à soumettre aux électeurs un projet de loi, rendant le représentant de la Couronne impuissant à empêcher le projet de loi de devenir une loi s'il était approuvé par les électeurs. Dans notre système constitutionnel canadien, la sanction du peuple ne peut équivaloir à la sanction royale. La participation populaire pourrait-elle constituer un stade intermédiaire entre le dépôt d'une loi au parlement ou à la législature et le stade de la sanction royale ? Certains l'affirment²⁷.

26. *In Re The Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935.

27. H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, p. 359.

Convient-il d'amender, de modifier la Constitution pour prévoir l'usage obligatoire du référendum ? Nous ne le croyons pas !

La Commission Pépin-Robarts avait suggéré une formule d'amendement incluant un référendum. Je crois toujours qu'il s'agit là d'une excellente formule. Elle n'a pratiquement aucune chance maintenant d'être adoptée. En effet, aux termes de l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, il faut l'accord des onze pouvoirs pour modifier notre formule d'amendement.

Un référendum au Canada est possible dans la mesure où la loi qui l'établit ne viole pas la Constitution. Au Canada le référendum est facultatif. Le Parlement et les législatures peuvent adopter une loi pour un référendum consultatif, libre et facultatif. Nous suggérons que l'on s'en tienne au *statu quo* sur ce plan.

On a eu tendance à confondre plébiscite et référendum. Au fond le plébiscite de 1942 portait sur un principe et non sur une personnalité, sur l'approbation d'un geste ; il était de la nature d'un référendum.

Le « veto populaire » habilite la population à s'opposer à une mesure adoptée par un parlement ou une législature, et, « l'initiative populaire » permet à « un nombre déterminé par la loi de citoyens d'exiger que la législature examine un projet de loi qu'ils lui soumettent »²⁸. Ce système n'existe pas chez nous. Je ne préconise pas son instauration, du moins pour le moment.

8. Vers un système hybride ?

Plus d'un pays ont emprunté le parlementarisme britannique ou le présidentielisme américain, parfois avec bonheur, parfois sans succès.

On a longtemps cru que le système parlementaire de type britannique et le régime présidentiel américain ne pouvaient s'amalgamer. Sans doute certains emprunts ont-ils été effectués d'un système à l'autre mais on est demeuré loin de l'alliage qu'on considérait mal indiqué. Et pourtant c'est ce que la France semble avoir fait avec bonheur en 1958 et 1962²⁹. La France gaullienne imagina de marier, de fondre les deux systèmes. La Constitution de la cinquième république a survécu au général de Gaulle, son illustre auteur, et dure depuis un quart de siècle, sous des présidents d'obédience

28. G.-A. BEAUDOIN, « Les aspects constitutionnels du référendum », *Études Internationales* 197, p. 203.

29. Constitution du 4 octobre 1958. En 1962 le président Charles De Gaulle fit accepter par plébiscite le principe de l'élection du président de la République au suffrage universel.

différente. Il se peut que ce système nouveau et hybride puisse s'installer avec succès dans d'autres pays. Il n'existe pas de régime parfait. Tout est fonction des besoins d'un pays. Il revient à chaque pays d'opter pour le système qui lui sied le mieux. Toute constitution est un vêtement sur mesure.

Le très honorable Pierre Elliot Trudeau n'a pas caché son intérêt pour le système français en décembre 1979 devant un auditoire étudiant à Montréal.

Ce système hybride comporte des avantages évidents : le président n'est pas astreint aux travaux parlementaires, le premier ministre devenant le grand intendant qui s'en occupe quotidiennement ; élu par le peuple, le président acquiert une force, un pouvoir, que n'avaient pas ses prédécesseurs sous les troisième et quatrième républiques. Tout en demeurant près du Parlement, le président a tout son temps pour s'occuper des grandes questions. Peut-être a-t-on réussi à prendre ce qu'il y a de meilleur dans les deux systèmes ? La France a rarement connu un système aussi stable. Il reste à voir ce qui va se produire aux prochaines élections législatives en France. Une majorité parlementaire de droite pourrait-elle opérer sous un président de gauche ? Telle est la question !

Le système français peut-il être matière d'importation ? Pour nous, il n'est qu'une hypothèse de travail, pour le moment. Nous avons peu de chance de voir ce régime s'implanter chez nous. Selon l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* il faut l'accord de onze pouvoirs pour modifier le système monarchique. Pareil accord paraît éloigné.

Il y a eu des emprunts au système américain par des démocraties parlementaires monarchiques comme l'Australie ; son Sénat s'inspire du modèle américain³⁰. D'autres pays du Commonwealth ont également innové en ce sens.

9. Le parlementarisme a-t-il un avenir ?

On est certes plus porté de nos jours à parler du déclin³¹ du parlementarisme que de son apogée. Il est de bon ton d'affirmer qu'il a vécu ses plus beaux jours ! Il subit de fortes pressions³². Et pourtant !

Les institutions qui durent sont celles qui savent s'adapter aux temps nouveaux. Le parlementarisme britannique a beaucoup évolué. Nous n'en sommes plus aux joutes parlementaires de Gladstone et de Disraeli. Les

30. Le Sénat australien est composé de 10 sénateurs par État, soit un total de 60 sénateurs. Ces derniers sont élus.

31. K.C. WHEARE, *Législatures*, 2^e édition, Londres, Oxford University Press, 1968, p. 156-157.

32. Rapport du Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure, p. 18.

besoins modernes ont transformé en bonne partie le rôle du Parlement. À Westminster comme à Washington l'exécutif l'a emporté sur le législatif. Le président Jefferson l'avait prédit il y a près de deux siècles³³. Cependant, comme l'écrivait Marcel Ameller le rôle du Parlement demeure irremplaçable³⁴. Lord Denning soulignait que si le Parlement sait demeurer vigilant, la presse libre et les juges indépendants, notre régime n'a rien à craindre³⁵. Le parlementarisme est encore bien vivant à Westminster, la mère des parlements.

Simon de Montfort serait certes étonné de mesurer d'un coup d'œil l'évolution du parlementarisme depuis 1265. Ce dernier n'en poursuit pas moins sa course à travers les siècles. Dicey, le grand constitutionnaliste britannique nuancerait sa théorie de la suprématie du Parlement maintenant que le Royaume-Uni fait partie du Marché commun³⁶. Chez nous cette théorie est tempérée par la suprématie de la Constitution, énoncée expressément à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Joseph Folliet affirmait, avec raison, à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, en 1952, que le parlementarisme est la plus belle sublimation de la guerre civile.

Dans la séquence des événements le Parlement a grugé au cours des siècles les pouvoirs de la Couronne. La monarchie est devenue constitutionnelle : elle règne mais ne gouverne plus. À son tour, le Parlement est devenu suprême. Dominé au début par la Chambre, le Cabinet l'emporte maintenant en puissance sur cette dernière. Le premier ministre, dont le titre, on l'a vu, fut utilisé par William Pitt pour la première fois en 1783 est passé de « primus inter pares » à celui de « monarque élu » pour employer l'expression de Benemy et diriger l'exécutif et le législatif³⁷.

Mais ce rôle nouveau, sans précédent, demeure acceptable en démocratie parlementaire, si, comme c'est le cas chez nous, le premier ministre élu lors des élections périodiques au suffrage universel, siège à la Chambre des communes, répond aux interpellations et questions des élus du peuple et se soumet aux votes de confiance prévus dans notre régime.

33. A. M. SCHLESINGER, *supra*, note 6, p. 393.

34. M. AMELLER, *Parlements*, 2^e édition revue et mise à jour, Paris, P.U.F., 1966.

35. SIR A. DENNING, « The Spirit of the British Constitution », (1951) 29 *R. du B. can.* 1180, p. 1196.

36. A.V. DICEY, *Law of the Constitution*, 10^e édition, Toronto, MacMillan. Voir sur les tempéraments à la suprématie parlementaire les arrêts *Blackburn v. A.G.*, [1971] 2 All. E.R. 1380 ; *Bulmer Ltd. v. Bollinger S.A.*, [1974] 4 Ch. 401, p. 411.

37. M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris, Laffont, 1974, p. 22. L'auteur emploie l'expression « monarque élu ». F.W.G. BENEMY, *The elected monarch*, Londres, 1965.

J'aime bien ces mots du juge Félix Frankfurter de la Cour suprême des États-Unis : « La meilleure définition qu'on puisse donner d'un gouvernement démocratique c'est de dire que c'est un gouvernement qui accepte pleinement la responsabilité de s'expliquer »³⁸. Nos gouvernements répondent à ce critère.

10. La réforme de la Chambre des communes ne peut se faire en vase clos

Les pièces maîtresses d'une constitution fédérale s'influencent l'une, l'autre. Aucune ne peut opérer ou être modifiée en vase clos. Ainsi aux États-Unis où existe une séparation nette (mais non étanche) des trois grands pouvoirs, les juristes ont parlé des « checks and balances » (poids et contre-poids) de la constitution. La nôtre, quoique différente sur plus d'un plan, n'échappe pas à la règle. Les grandes institutions centrales comme le Sénat, la Cour suprême et la Chambre des communes s'influencent. À son tour, la constitution de la Chambre Haute influence dans une fédération le partage des compétences.

En intégrant dans la Constitution une charte constitutionnelle, normative des droits, le constituant de 1982 accroissait considérablement le rôle des juges de la Cour suprême ; qui sait même s'il ne faisait pas de cette dernière une cour constitutionnelle *de facto* ; on s'interroge ouvertement sur le rôle de notre tribunal suprême³⁹ ; en matière de libertés fondamentales, on donne au juge le dernier mot ; la suprématie parlementaire à Ottawa et dans les provinces se trouve diminuée au profit du citoyen et des minorités. La Charte fait partie maintenant de la Constitution et dans une fédération la suprématie de la Constitution l'emporte sur la suprématie parlementaire.

Avant la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Sénat canadien avait les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes à deux exceptions près : un projet de loi impliquant une dépense de deniers publics ne pouvait prendre naissance qu'à la Chambre des communes, le Sénat ne pouvait par un vote enlever la confiance au Gouvernement, ou, pour être plus précis un vote négatif au Sénat n'était pas considéré par la convention constitutionnelle

38. A. M. SCHLESINGER, *supra*, note 6, p. 411-412, traduction Blaque-Belair et Letellier.

39. Dans une conférence donnée à Ottawa et rapportée dans le journal *The Citizens* du 15 septembre 1984, M. le juge Estey de la Cour suprême du Canada préconisait la création de cours d'appel *ad hoc* et spécialisées, au niveau canadien, dans le domaine commercial par exemple. Cette réforme aurait pour vertu de dégager la Cour suprême qui aura à trancher de plus en plus de conflits en droit constitutionnel. Cette proposition nous semble très intéressante. Elle va à notre avis dans une voie que nous chérissons depuis longtemps.

comme un vote de non-confiance; cette situation demeure inchangée; cependant, le Sénat n'a plus, en matière de modification constitutionnelle, qu'un veto suspensif de 180 jours ainsi que le prévoit l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La prépondérance de la Chambre des communes sur le Sénat, dans un domaine fort important, s'agrandit.

Soit dit en passant, certaines réformes n'exigent pas de modification constitutionnelle, même pas une loi. Ainsi en juin 1984 un quatrième civiliste était nommé à la Cour suprême. Comme la composition de la Cour suprême ne peut être modifiée que par le consentement des onze pouvoirs aux termes de l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, cette nomination vaut une certaine réforme. Nous sommes heureux de constater que le Gouvernement a accepté la réforme que nous avons proposée ⁴⁰.

Le fédéralisme exécutif n'est pas sans influencer le parlementarisme canadien. Que de choses se décident entre les onze chefs de gouvernement! Les parlementaires en sont souvent frustrés. D'aucuns ont prétendu que, sur ce plan, le régime présidentiel est mieux adapté au fédéralisme que le système parlementaire. Mais nos structures évoluent. C'est ici qu'il faut faire preuve d'imagination créatrice.

Il n'est pas dit que la plupart des grandes réformes ne sont pas appelées à se faire par étapes. Ainsi en a-t-il été pour la Cour suprême depuis 1875. Et, si cette dernière doit un jour (ce qui n'est pas certain) se transformer en cour constitutionnelle elle devra y venir graduellement; elle passera du stade de cour constitutionnelle *de facto* à celui de cour constitutionnelle *de jure*.

La réforme du Sénat à son tour dépendra de ce qu'il adviendra du fédéralisme exécutif. Notre Constitution est silencieuse sur une institution fondamentale chez nous: les conférences constitutionnelles. Elle n'en traite que pour les droits des peuples autochtones. Le sort de ces conférences constitutionnelles est également relié au rôle que jouerait une chambre de la fédération ⁴¹.

On devra décider de la place du Québec dans le Sénat de demain. En 1867 le Québec accepta la représentation par population à la Chambre des communes après avoir obtenu le tiers du Sénat. En 1915, cette représentation passa au quart, et, en 1949 avec l'entrée de Terre-Neuve dans la fédération, cette proportion tomba à moins de 24%. Certaines provinces rêvent

40. G.-A. BEAUDOIN, « Réformes de structure à la Cour suprême du Canada », (1981) 2 *Supreme Court Law Review*, 379. La nomination en janvier 1985 d'un Acadien diplômé en Common Law fut également fort bien accueillie.

41. Article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

d'inscrire dans la Constitution le principe de l'égalité des provinces au Sénat. Ce système est inacceptable pour le Québec, même si on le corrige par le principe de la double majorité, francophone et anglophone, pour les votes sur la langue. On voit encore ici que la réforme de la Chambre des communes ne peut être isolée de celle du Sénat. Le principe de la double majorité à la Chambre haute pour les projets de loi sur la langue et la culture met sur les épaules du « speaker » un rôle très lourd. Les « money bills » (projets de loi impliquant une dépense de deniers publics) ne soulèvent pas de difficultés en pratique. Mais pour la langue et la culture la chose risque d'être différente. Les tribunaux auraient-ils compétence ? Il semble bien que oui, car ici, il ne s'agit plus uniquement de *lex parliamenti* mais de la Constitution même du pays. Les cours feront observer ces règles constitutionnelles.

Certains se demandent si le Québec dont la natalité baisse dangereusement ne devrait pas bénéficier à la Chambre des communes d'un seuil de représentation, comme c'est le cas pour l'Île-du-Prince-Édouard⁴². D'aucuns prétendent qu'à la Chambre des communes comme au Sénat, le Québec doit retenir un quart des effectifs et que la Constitution devrait le garantir.

Le Canada se dit une fois de plus insatisfait de sa Chambre haute. Parmi les grandes nations démocratiques nous sommes les seuls avec le Royaume-Uni à conserver une seconde chambre non élue. Chez nous la Chambre haute importe davantage vu que nous formons une fédération, ce qui n'est pas le cas du Royaume-Uni. Mais un Sénat élu pourrait ne pas être autre chose que le miroir de la Chambre des communes ; en tout état de cause il sera partisan ; c'est dans la nature des choses. Un Sénat élu c'est bien, mais je doute fort qu'il ne vienne jamais.

Notre Sénat a subi des changements. Les réformes qui réussissent sont celles qui augmentent le nombre des sénateurs, Québec restant toujours à 24 sénateurs. Au départ la représentation se faisait par blocs, Québec en constituant un. Plus d'une province rêvent à l'égalité comme dans les autres fédérations.

Au début le Sénat devait représenter les régions. Il n'a pas su le faire. Depuis 1867 il dispose d'un large pouvoir. Il n'a pas osé s'en servir, vu qu'il n'est pas élu⁴³.

Ce rôle qui lui fut dévolu fut rempli en partie par les conférences constitutionnelles. Les premiers ministres provinciaux habitués à la table de

42. *Loi constitutionnelle de 1867*, a. 51A.

43. G.-A. BEAUDOIN, « La réforme des institutions centrales. Quelques jalons », (1984) 25 C. de D. 173.

négociation constitutionnelle ne veulent pas dorénavant que des sénateurs parlent pour eux, pour leurs provinces. Ils veulent agir eux-mêmes directement et en pleine égalité.

Le bipartisme n'existe plus chez nous depuis 1921. Reviendra-t-il? C'est douteux! Il ne faudrait pas envisager les réformes constitutionnelles à venir, dans cette optique.

Nous avons des partis politiques qui sont nationaux à certaines périodes: 1984, 1968, 1958, 1949, 1935, etc. Il arrive des périodes creuses où aucun des partis n'est vraiment national. C'est une difficulté du fédéralisme canadien! Encore là, il faut envisager nos réformes à long terme et non pour répondre à des besoins passagers.

Nous demandons beaucoup aux cours de justice. Le pouvoir judiciaire sait se montrer indépendant et à la hauteur de la tâche. La séparation du pouvoir judiciaire des deux autres pouvoirs devrait quand même être stipulée de façon très expresse dans la Loi suprême du pays.

Les pouvoirs de réserve par le lieutenant-gouverneur et de désaveu des lois provinciales par l'exécutif fédéral devraient être écartés de notre Constitution. Ils sont tombés en désuétude; cependant, légalement ils existent toujours. Avec une Charte des droits enchâssée dans la constitution ils n'ont aucune raison d'être, si jamais ils en ont eu une dans le passé⁴⁴.

Disons, en terminant, que le fédéralisme canadien, tout comme le fédéralisme américain, australien ou autre, comporte comme fondement un partage des compétences entre deux ordres de gouvernement; c'est là son trait essentiel. Cependant, au Canada, à cause de l'hétérogénéité du pays, ce fédéralisme doit comporter en plus, au sein des institutions centrales des traits dualistes: deux langues officielles, une présence impérative de civilistes à la Cour suprême, une alternance entre francophones et anglophones à certains postes, une formule de modification constitutionnelle qui protège absolument l'éducation et la culture québécoises. Cette seconde donnée du problème, il ne faut jamais l'oublier dans nos pourparlers de révision constitutionnelle.

Le fédéralisme canadien est fortement influencé par la présence des peuples anglophone et francophone. N'eût été de ce fait, le fédéralisme canadien serait devenu aussi centralisé qu'aux États-Unis et en Australie. Dans les fédérations le mouvement vers la centralisation apparaît souvent

44. Voir P.E. TRUDEAU, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, H.M.H., 1967, p. 157. Voir G.-A. BEAUDOIN, *Le partage des pouvoirs*, 3^e édition, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1983, p. 497.

irrésistible. Le Québec attache un grand prix au partage des pouvoirs ce qui contribue à l'équilibre des compétences au Canada.

Notre pays est actuellement à la recherche d'un juste équilibre entre une certaine centralisation des pouvoirs économiques et une décentralisation sur le plan social et culturel. L'équation n'est pas facile.